

### Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und Mechanismen des Wandels

Straßheim, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Straßheim, H. (2013). Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und Mechanismen des Wandels. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 345-360. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59140-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Holger Straßheim*

## **Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und Mechanismen des Wandels**

### **Zusammenfassung**

In der post-euphorischen Diskussion um *Collaborative Governance* geht es vermehrt um Tendenzen der Pluralisierung, der Politisierung und der öffentlichen Kritik. Damit erscheint es unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld intersektoraler und interorganisatorischer Beziehungen verändern wird. Der Beitrag setzt hier primär konzeptionell an. Ziel ist es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie Wandlungsmechanismen zu identifizieren. Dies geschieht mit Bezug auf drei Ebenen – der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst, der Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen und der Ebene der Strukturierung dieser Arrangements durch ihre Einbettung in institutionelle Logiken. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen lassen sich Aussagen über zukünftige Entwicklungen ableiten.

*Schlagworte:* Collaborative Governance, Public Private Partnerships, Netzwerktheorie, Politisierung, institutionelle Logiken

### **Abstract**

*Collaborative Governance. Dynamics in Multi-Level Arrangements and Mechanisms of Change*

The euphoric debate on collaborative governance has come to an end. Henceforth, tendencies of plurality, politicization, and public criticism are on the agenda. The near and far future of inter-sectoral and inter-organizational relation remains to be open. Against this background, the paper contributes to the debate in a conceptual way. Its purpose is to identify mechanisms of change upon network theory and insights from the neo-institutional debate. Three levels of collaborative governance are addressed, the level of the networks and alliances itself, the level of their parental organizations, and the level of the structural embedding within complementary and diverging institutional logics. Assumptions on the future developments on collaborative governance are necessarily derived from the interaction of the mechanisms of change on these three levels.

*Key words:* Collaborative governance; public private partnerships; politicization; institutional logics

## **1. Einleitung<sup>1</sup>**

Die Diskussion um *Collaborative Governance* ist in eine post-euphorische Phase eingetreten. Public Private Partnerships und andere Formen der interorganisatorischen und intersektoralen Produktion von Gütern, Dienstleistungen und Problemlösungen werden mittlerweile sehr viel kritischer diskutiert als noch in den achtziger und neunziger Jahren. Mindestens drei Tendenzen sind zu beobachten (Sack 2009): Erstens findet eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung statt, die je nach Regulierungs- und Politikfeld zu höchst unterschiedlich strukturierten und organisierten Arrangements führt und damit zu einer

verschärften Unübersichtlichkeit; zweitens kommt es vermehrt zu einer Politisierung, bei der entsprechende Kooperationsformen ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik geraten; drittens betont gerade die jüngere Forschung die Pathologien und Probleme intersektoraler Organisationsbeziehungen in Form von Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebeneffekten.

Damit erscheint es sowohl aus der Forschungs- wie auch der Praxisperspektive unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld der *Collaborative Governance* verändern wird. Der Beitrag setzt hier primär konzeptionell an. Ziel ist es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie relevante Mechanismen des Wandels zu identifizieren und auf ihren Erklärungswert hinsichtlich der gegenwärtig zu beobachtenden Tendenzen einer Pluralisierung, Politisierung und Problematisierung von *Collaborative Governance* zu überprüfen. Den Ausgangspunkt bilden zwei Annahmen: Erstens wird davon ausgegangen, dass es sich bei sektorübergreifenden Organisationsbeziehungen um Mehrebenensysteme handelt. Zweitens ist zu vermuten, dass auf jeder dieser Ebenen – jener der Allianzen und Netzwerke selbst, ihrer Mitgliedsorganisationen und der Einbettung dieser Arrangements in organisatorische Felder – spezifische Wandlungsmechanismen zu identifizieren sind. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen (ihrer „multi-level-interrelatedness“, vgl. Sydow u.a. 2012) können zumindest tentativ Aussagen über zukünftige Entwicklungen und erwartbare Problemkonstellationen abgeleitet werden.

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Nach einer Einleitung in den aktuellen Stand einer eher kritischen *Collaborative Governance*-Diskussion liegt der Fokus im Hauptteil auf der Identifikation der jeweils ebenenspezifischen Mechanismen. (1) Auf der Fokalebene – der Netzwerkebene im engeren Sinne – muss grundsätzlich von „nicht-ergodischen“, den Options- und Handlungskorridor über die Zeit nach und nach verengenden Prozessen ausgegangen werden (Sydow u.a. 2012). Netzwerke und andere Kollaborationen entwickeln sich nicht unabhängig von ihren Ausgangsbedingungen, werden allerdings auch nicht durch sie determiniert. Die Forschung beschreibt in diesem Sinne zahlreiche Pfadabhängigkeitsphänomene, die durch Lock-in-Effekte und Selbstverstärkungsmechanismen erklärt werden können; zugleich sind aber immer wieder auch kritische Konflikt- und Krisenereignisse zu beobachten, welche die Netzwerkkommunikation belasten oder sogar Segregationsdynamiken auslösen. (2) Zur Erklärung dieser unterschiedlichen Verläufe muss zum einen die Ebene der Mitgliedsorganisationen einbezogen werden. Dann wird deutlich, dass *Collaborative Governance* zu prekären Doppelidentitäten und Interessenkonflikten zwischen Kooperations- bzw. Organisationszugehörigkeit führen kann. Bei den Repräsentanten der beteiligten Verwaltungen und Unternehmen steigt mit der Anzahl von „overlapping memberships“ die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten und strategischen Spielen im Sinne einer „Netzwerkpolitik“ (Straßheim 2011). (3) Zum anderen ist auch die Makroebene der Einbettung intersektoraler Arrangements in Organisationsfelder einzubeziehen. Insbesondere die neuere Institutionenforschung kann zeigen, dass Organisationsfelder durch unterschiedliche „institutional logics“ strukturiert werden (Thornton/Ocasio/Lounsbury 2012; Owen-Smith/Powell 2008). Letztlich gewinnen *Collaborative Governance*-Arrangements – dies lässt sich auch anhand zahlreicher Fallbeispiele nachvollziehen – ihre Identität durch die Verbindung multipler, mitunter auch konkurrierender Logiken. Es ist zentrale Erkenntnis der „institutional logics“-Forschung, dass mit der Zunahme solcher interinstitutionellen Verbindungen auch der Wandlungsdruck steigt – einerseits in Richtung einer Rekombination und zunehmen-

den Komplexität institutioneller Logiken, andererseits in Richtung einer damit einhergehenden organisationalen Ausdifferenzierung von Netzwerken und anderen Beziehungsformen. Dies wäre für die zukünftige Entwicklung von *Collaborative Governance* freilich noch durch weitere fallvergleichende Studien zu überprüfen.

## 2. *Collaborative Governance* in der post-euphorischen Phase

Die Diskussion um *Collaborative Governance* ist in eine post-euphorische Phase eingetreten. Public Private Partnerships (PPP) und andere mehr oder minder dauerhafte Koordinationsformen der organisations- und sektorenübergreifenden Produktion von Gütern, Dienstleistungen, Entscheidungen und Problemlösungen für öffentliche Zwecke werden mittlerweile sehr viel kritischer diskutiert als noch in den achtziger und neunziger Jahren (zur Definition vgl. *Donahue/Zeckhauser* 2006; *Sack* 2009). Dieser Skepsis hatten einzelne Autoren bereits sehr früh Ausdruck verliehen: „Often, participants in a collaborative endeavour cannot agree on common aims, the amount of power within the collaboration is unequal, trust is difficult to build, and participants do not know with whom they are linked. The stark conclusion from this research is that ‘unless the potential for real collaborative advantage is clear, it is generally best, if there is a choice, to avoid collaboration’.“ (*McGuire* 2006, S. 240)

Insbesondere die neuere, politik- und verwaltungswissenschaftlich informierte Forschung zu PPP, zu *Collaborative Public Management* und zu *Collaborative Governance* hat sich kritisch und stärker konzeptionell mit den vielfältigen Arrangements der Koordination zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor auseinandergesetzt (*Sack* 2009; *Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011; *McGuire/Agranoff* 2011; *Sack* 2013; *Straßheim* 2011; *Straßheim* 2013; *Oppen/Sack* 2008).

Mindestens drei Tendenzen sind zu beobachten: *Erstens* findet eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung statt, die je nach Regulierungs- und Politikfeld zu höchst unterschiedlich strukturierten und organisierten Arrangements führt und damit zu einer verschärften Unübersichtlichkeit. Zwischen der völlig eigenständigen oder zumindest eigenverantwortlichen Leistungserstellung durch öffentliche Organisationen und der wie auch immer philanthropisch oder durch andere Interessen motivierten, ebenfalls eigenständigen Erstellung öffentlicher Leistungen durch Private öffnet sich ein weites Feld organisatorischer, vertraglicher und netzwerkartiger Koordinationsmodi (vgl. zu dieser Unterscheidung *Sack* 2009, S. 20ff.; zur Rolle von „discretion“ als Unterscheidungsmerkmal vgl. *Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 514ff.). In diesem „murky middle ground“ (*Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 514) lassen sich unterschiedlichste Formen der Leistungserstellung identifizieren, die von der Produktion öffentlicher Dienstleistungen, der Bereitstellung von Infrastrukturen und der Umsetzung von Wirtschaftsförderungsprogrammen bis hin zur Koordination politischer Expertise oder dem Design von Politikinstrumenten reichen (*Voss* 2007; *Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011). Die Forschung hat lange Zeit versucht, durch die Reformulierung und Ausweitung von Definitionen die Differenzierungsdynamiken in diesem Bereich gleichsam begrifflich wieder einzuholen. Mittlerweile jedoch scheint klar zu sein, dass es verstärkter Bemühungen auf der konzeptionellen Ebene bedarf, um angesichts der insgesamt uneinheitlichen und komplexen Gemengelage von Ausprägungen zu generalisierbaren Aussagen über Mechanismen der Entstehung, des Wandels und der Wirkung von *Collaborative Governance* zu gelangen: „The literature on public-private

partnerships (PPPs) is enormous, yet it remains confused and inconclusive. Among the reasons are conceptual vagueness, multiplicity of definitions, ideologically-based advocacy (both pro and con), and disparate research traditions.“ (*Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011, S. 3) Noch immer behandelt ein Teil der Forschung die internen Governancedynamiken als „black box“ (*Thomson/Perry* 2006). Unklar bleiben die institutionellen Bedingungen der Ausbreitung neuer Koordinations- und Kommunikationsformen, die Rolle von Konflikt und Krisenereignissen in den jeweiligen Interaktionsprozessen und die im Spannungsverhältnis von partikularen und kollektiven Interessen sich ausdifferenzierenden Asymmetrien und Machtungleichgewichten auf den verschiedenen Ebenen der Organisations- und Interorganisationsbeziehungen.

*Zweitens* kommt es vermehrt zu einer Politisierung, bei der entsprechende Kooperationsformen ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik geraten (*Sack* 2013). Möglicherweise hat die Beschwörung von Partnerschaftlichkeit und Innovationspotential in der Governance- und Netzwerkforschung, die Suche nach den „networks of innovators“ (*Powell/Grodal* 2005) es verhindert, dass die Macht- und Autorisierungsprozesse, die Geltungs- und Legitimationsfiktionen im Verhältnis von Netzwerken, Mitgliedsorganisationen und politischer Netzwerkwelt in den Blick geraten: „[...] any examination of public management networks must not disregard the political context“ (*Agranoff/McGuire* 2001, S. 23). *Collaborative Governance* betrifft in diesem Sinne nicht nur die netzwerkinternen Koordinierungsdynamiken, sondern auch die Neuordnung politischer Relevanzen und Koordinationszusammenhänge, die Positionierungsdynamiken, Autonomisierungseffekte und Rechtfertigungspotentiale auf der Ebene der Mitgliedsorganisationen. Neben dieser endogenen Politisierung, bei der *Collaborative Governance* aus sich selbst heraus mikropolitisch zur Disposition gestellt wird, lässt sich auch eine exogene, in der Öffentlichkeit ausgetragene Politisierung beobachten: Seit Mitte der 2000er Jahre verweist die steigende Skepsis und die mediale Skandalisierung von PPP als ‚Ausverkauf‘ auf eine Neuordnung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen wie auch auf einen Wandel in Privatisierungs- und Partizipationsdiskursen (*Sack* 2009, S. 173ff.).

*Drittens* (und im Zusammenhang mit diesen Beobachtungen) betont gerade die jüngere Forschung die Pathologien und Probleme intersektoraler Organisationsbeziehungen in Form von Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebenefekten (zusammenfassend *O’Leary/Blomgren Bingham* 2008):

*Konflikte in intersektoralen und interorganisationalen Kooperationen:* Ganz gleich ob es sich um Dienstleistungsnetzwerke handelt, um Public Private Partnerships oder interkommunale Kommunikationszirkel – sehr häufig entstehen im Verlauf der Vernetzungsaktivitäten Spannungen mit teilweise sogar krisenhaften Zügen (*O’Leary/Blomgren Bingham* 2008, S. 259ff.). Die Ursache dafür scheint weniger bei den einzelnen Mitgliedern als vielmehr im dichotomen Charakter der Arrangements selbst zu liegen. Offensichtlich geraten die Teilnehmer früher oder später in einen Widerspruch, der sich in problematischen „dual responsibilities“ (*Agranoff/McGuire* 2001) bzw. „dual identities“ (*Thomson/Perry* 2006) zwischen kollektiven und partikularen Interessen, zwischen Netzwerkverpflichtungen und Organisationsverantwortung äußert und die Zusammenarbeit immer neu destabilisiert.

*Hierarchien, Machtasymmetrien, Misstrauen:* Untersuchungen zeigen, dass es in vielen Netzwerken mit nominell gleichrangigen Akteuren, etwa zwischen öffentlichen Verwaltungen auf der einen und finanzkräftigen Unternehmen auf der anderen Seite, zu ausgeprägten Hierarchisierungen kommt (*McGuire* 2006; *McGuire/Agranoff* 2011). Meist

handelt es sich um eine oder mehrere ‚lead organizations‘, die in gleichsam oligarchischer Weise die internen Interaktionen bestimmen und dabei faktisch die wesentlichen Entscheidungen über Ressourcen, Ziele und Arbeitsweisen dominieren. Diese Kompetenzverschiebung innerhalb einer Kooperation nimmt nur selten einen formalen Charakter an; sie ist vielmehr Teil einer informalen Matrix aus Kompetenzzuschreibungen und Kontrolldynamiken in einem nach außen partnerschaftlichen Verbund. Misstrauen bildet daher unter Umständen in Netzwerken eine wichtige Informationsquelle. Die Beschwörung von Vertrauen in der Literatur halten einige Autoren daher sogar für bedenklich: „[...] we cannot ignore the facade of ‘trust’ and the rhetoric of ‘collaboration’ used to promote vested interests through the manipulation and capitulation of weaker partners.“ (Hardy 1996, S. 679)

*Rationalisierungen, konkurrierende Rationalitäten und Accountability-Versagen:* Nicht selten stehen Mitglieder von PPP vor dem paradox wirkenden Befund, dass die in den Kooperationen erbrachten Leistungen extrem unterschiedlich bewertet werden. Während diese etwa aus der Sicht öffentlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure bereits wegen der Einhaltung von Transparenz- und Beteiligungsregeln als Erfolg gesehen werden, bleiben sie aus Sicht privater Organisationen möglicherweise hinter den erwarteten Profiten zurück. Mehr noch: Innerhalb der Arrangements selbst entwickelt sich unter diesem Druck eine weitere, kollaborationsspezifische Deutung der Leistungserstellung, die unhinterfragte Rechtfertigungs- und Rationalisierungsprämisse mobilisiert: „Over time, as collaboration partners learn what works and what does not work, ‘highly rationalized myths’ may develop that gain both intrinsic and instrumental legitimacy and then form the basis of reciprocal exchange.“ (Thomson/Perry 2006, S. 28) Das Auseinanderdriften konkurrierender Performanzdiskurse mündet so in einem „performance paradox“ (Jay 2012). Angesichts solcher Kontroversen, der Mobilisierung von Rechtfertigungsmythen und der dahinter stehenden multiplen Rationalitäten wird dann auch die öffentliche Zurechenbarkeit von Leistungen erschwert – „accountability failures“ und mangelnde Transparenz gelten mittlerweile als häufige Defizite öffentlich-privater Kooperationen (Krawchenko/Stoney 2011; Sack 2009, S. 291ff.; Forrer u.a. 2010; Willems/Van Dooren 2011).

Im Folgenden soll zur Klärung dieser Dynamiken und Problemkonstellationen zunächst auf der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst angesetzt werden (Abschnitt 3), um dann auch die Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen (Abschnitt 4) sowie abschließend die Ebene der Strukturierung dieser Arrangements durch institutionelle Logiken (Abschnitt 5) einzubeziehen.

### 3. Koordination und Krise – Dynamiken auf der Interorganisationsebene

In der Forschung zu *Collaborative Governance* hat man mittlerweile die Kritik an tendenziell statischen Typologien und Strukturmodellen aufgenommen und sucht nach Möglichkeiten, sowohl den Wandel als auch die Stabilität von Allianzen und Partnerschaften in seinen wesentlichen (endogenen wie exogenen) Mechanismen nachzuvollziehen (Emerson/Nabatchi/Balogh 2011; Bryson/Crosby/Middleton Stone 2006). Ganz grob kann dabei zwischen 1. Phasenmodellen bzw. Lebenszyklusmodellen und 2. nichtlinearen Prozessmodellen unterschieden werden (Sydow 2003; Straßheim 2011, S. 126ff.). Beiden liegen unterschiedliche Vorstellungen von der Modellierung der Netzwerkprozesse, den Wirkungsmechanismen und den Möglichkeiten einer Intervention zugrunde.

*Phasen- und Lebenszyklusmodelle* basieren auf der idealtypischen Annahme, dass Vernetzungsprozesse von der Anbahnung bis zur Terminierung bestimmte Phasen oder Stadien durchlaufen. Teilweise orientieren sich entsprechende Ansätze an der Abfolge des Policy-Zyklus. Der Entwicklungsverlauf nimmt dann die Richtung eines Problemlösungs- und Entscheidungsprozesses, bei dem auf die Problemanalyse und Zieldefinition unterschiedliche Aktivitäten der Zielerreichung und schließlich deren Bewertung folgt (Kohlmeier/Mauruszat/Seyfried 2000, S. 35). Für eine solche Konzeption gilt letztlich das, was Paul Sabatier (1993) auch allgemein an der Phasenheuristik in der Politikfeldanalyse kritisiert hat, nämlich Defizite bei der Erfassung von parallelen Entwicklungen, Rückbezügen, Phasenverschiebungen oder „garbage can“-Prozessen sowie eine grundsätzliche Blindheit für die Pluralität gleichzeitig miteinander konkurrierender, begrenzt lernfähiger Deutungs- und Geltungsansprüche. Diese Differenzierungsbewegungen nehmen andere Phasenmodelle explizit auf (vgl. Straßheim/Oppen 2006). Netzwerke durchlaufen demnach einen allmählichen institutionellen und kognitiven Stabilisierungspfad, an dessen Beginn eine *Initialisierungsphase* steht. Die Anfänge eines Vernetzungsprozesses zeichnen sich durch divergente Ziel- und Problemwahrnehmungen, Positionierungen und wechselseitige Beobachtungen aus, die erst durch die Bestimmung basaler Regelungs- und Finanzierungsformen, Projekthorizonte und Zieldefinitionen in eine *Etablierungsphase* übergeleitet werden können. Diese bildet dann die Grundlage für vielfältige *Differenzierungsbewegungen* der Beteiligten im Zuge der Bildung von Arbeitsgruppen oder Unterprojekten, weiteren Zeithorizonten, Umdeutung bisheriger Zielformulierungen und einer Segmentierung in Cliquen, deren Konkurrenz tendenziell zu einer krisenhaften Belastungsprobe für das Netzwerk wird. Zur *Stabilisierungsphase* kommt es erst, so zumindest in der idealtypischen Sicht des Modells, wenn stärkere vertragliche oder sonstige Formalisierungen und Verpflichtungen greifen, sich geteilte Wertesysteme herausbilden, wechselseitige Anpassungsprozesse stattfinden und eine Vertiefung der kognitiven, normativen und ressourcenbezogenen Interdependenzen das Gesamtarrangement konsolidiert. Der ‚Niedergang‘ des Koordinationszusammenhangs, so es denn dazu kommt, geht einher mit Symptomen der institutionellen Erstarrung, der Routinisierung, Bürokratisierung und Ritualisierung, gefolgt von heftigen, unlösbaren Ressortkonflikten und dem finalen Rückzug der Netzwerkpartner. Solche und ähnliche Konzeptionen gehören zum klassischen und mittlerweile nicht unumstrittenen Repertoire der Organisationsforschung (Greiner 1972; Kimberly/Miles 1980). Kritisiert wird das ‚Willkürhafte‘ einer Phasenunterteilung: „In den einfachsten Formulierungen wird kooperativen Interorganisationsbeziehungen sogar in deterministischer Art und Weise ein bestimmter Phasenverlauf unterstellt und verkannt, dass auch und gerade die Netzwerkentwicklung entschieden vom Handeln der Akteure abhängt und insoweit kontingent ist.“ (Sydow 2003, S. 332) Die Kritik ist vielleicht etwas überzogen: Zyklusmodelle sind deswegen nicht völlig willkürlich, weil es sich um durchaus etablierte und teilweise fest verankerte Schemata der Selbstbeobachtung in Koordinationsprozessen handelt. Phasenunterteilungen gehören zu den Interaktionsheuristiken, mit deren Hilfe Akteure die Komplexität von *Collaborative Governance* reduzieren. Zudem lässt sich aus Phasenmodellen lernen, dass gerade die „initial conditions“ entscheidend sind für den gesamten weiteren Netzwerkverlauf – eine Erkenntnis, die ebenfalls der Pfadtheorie zugrunde liegt (Sydow u.a. 2012).

Eine zweite Variante besteht in *nichtlinearen Prozessmodellen* (Doz/Olk/Smith Ring 2000; Ring/van den Ven 1994; Saz-Carranza/Vernis 2006; Emerson/Nabatchi/Balogh 2011). Der Schwerpunkt liegt hier nicht in der Beschreibung, Unterteilung und Typologi-

sierung von Netzwerkdynamiken, sondern in der Analyse der Netzwerkevolution. Prozessmodelle isolieren einzelne Faktoren des Netzwerkwandels und setzen sie zueinander in Beziehung. So basieren beispielsweise einige Konzeptionen auf der durch March entwickelten und in der Literatur vieldiskutierten Dialektik von „exploitation“ und „exploration“, also der Ausschöpfung bestehender und der Erschließung neuer Beziehungsstrukturen (March 1991; Miller/Zhao/Clantone 2006). Diese Dialektik soll gleichzeitig vorhandene Institutionalisierungs- und Innovationsdynamiken erklärbar machen, die in den Phasenmodellen irgendwie vorausgesetzt werden müssen. Ring und van den Ven (Ring/van den Ven 1994) nutzen diese Möglichkeiten, indem sie in ihrem relativ bekannten Prozessmodell mehrere solcher Dialektiken miteinander verknüpfen. Verhandlungen, Selbstverpflichtungen und Ausführungshandlungen bilden hier die Basisprozesse, die in formalen und informalen Interaktionen solange vorläufig stabilisiert werden können, bis eine Neubewertung der Risiken und eine Neuverhandlung wechselseitiger Erwartungen zu Problemen führt und so die Instabilitäten in der Koordination auslöst. Dieses und andere nichtlineare Modelle lassen also im Gegensatz zu Phasenmodellen durchaus Platz für spontane Ungleichgewichte, rekursive Prozesse oder parallel ablaufende Interaktionen. Indem sie, wie es Teubner (2004, S. 43ff.) fordert, Varietät und Redundanz als zwei Seiten der Vernetzung miteinander verschränken, erlauben sie auch die Einbeziehung von Instabilitäten und Konflikten. Umgekehrt ausgedrückt: Geraten intersektorale Kooperationen dauerhaft ins Gleichgewicht, dann kann eine Stagnationskrise die Folge sein, in der Rituale und Routinen die Kooperation bestimmen. Konflikte sind insofern nicht nur Ausdruck von Störungen, sondern durchaus auch Anknüpfungspunkte und Anlässe für die Reformulierung der Koordinationsregeln und die Neuausrichtung von Aufmerksamkeiten.

Neuere Modelle interorganisationaler und intersektoraler Governancedynamiken verweisen zum einen auf die Bedeutung „parasitärer Mikropolitiken“ (Straßheim 2011, S. 252ff.). Mikropolitische Dynamiken und die Bildung informeller Cliquen zwischen einzelnen Akteuren kommen dann ins Spiel, wenn im Spannungsverhältnis von Partikular- und Kollektivinteressen die Grenzen von Koordinationsarrangements fragwürdig werden. Während über bestimmte Phasen das „Als Ob“ (Ortmann 2004) einer relativ klar umrissenen, durch Organisationsregeln oder Selbstverpflichtungen aufrecht erhaltenen Kooperation den gemeinsamen Rationalisierungsmythos bildet, kann diese Gewissheit über die Gesamtlaufzeit des Netzwerks prekär werden. Die Ausdifferenzierung informeller Interaktionsnetzwerke neben den formalisierten Organisationsbeziehungen ist dann ein Ausdruck organisatorischer Ausfransungen, interner Exklusionsdynamiken und Grenzüberschreitungen. Zum anderen zeigen eher evolutionstheoretische Untersuchungen von Netzwerken und anderen Koordinationsformen, dass es sich um „nicht-ergodische“ Prozesse handelt – um Prozesse also, die sich nicht zufällig und unabhängig von einem Gründungserignis („triggering event“) entwickeln, die aber auch nicht durch dieses determiniert sind (Sydow u.a. 2012). Allianzen und Partnerschaften können dann durch „Lock-in“-Effekte gekennzeichnet sein, bei denen sich spezifische Ziele und Problemlösungsvorstellungen für alle Beteiligten als unhinterfragbar gelten, selbst wenn es möglicherweise effektivere oder effizientere Lösungen gäbe (Sydow u.a. 2012; Oppen/Sack 2008).

Die Forschung beschreibt in diesem Sinne zahlreiche Pfadkonstitutionsphänomene, die durch Selbstverstärkungsmechanismen erklärt werden können; zugleich sind aber immer auch kritische Konflikt- und Krisenereignisse zu beobachten, welche die Netzwerkkommunikation belasten oder sogar Segregationsdynamiken auslösen. Zur Erklärung dieser unterschiedlichen Verläufe muss zum einen die Ebene der Mitgliedsorganisationen



einbezogen werden. Dann wird deutlich, dass *Collaborative Governance* zu prekären Doppelidentitäten zwischen Organisations- und Kollaborationszugehörigkeit führen kann. Bei den Repräsentanten der beteiligten Verwaltungen und Unternehmen steigt mit der Anzahl von „overlapping memberships“ die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten und strategischen Spielen. Zum anderen ist auch die Makroebene der Einbettung intersektoraler Arrangements in Organisationsfelder einzubeziehen. Insbesondere die neuere Institutionenforschung argumentiert, dass Organisationsfelder durch unterschiedliche institutionelle Logiken strukturiert werden.

#### 4. Netzwerkpolitiken zwischen Organisations- und Interorganisationsebene

Möglicherweise hängt es auch mit der Wirkmächtigkeit jahrelang gepflegter „Mythen der Interdependenz“ (Sack 2009) zusammen, dass die von der Collaborative Public Management-Forschung aufgezeigten Abhängigkeiten und Asymmetrien erst seit kurzem thematisiert werden. Sie lassen sich mittlerweile in vielfältigen Varianten nachweisen (McGuire 2006; Agranoff/McGuire 2003; O’Leary/Blomgren Bingham 2008; McGuire/Agranoff 2011; Straßheim 2011):

*Interne Konkurrenz- und Wettbewerbsdynamiken:* Sozialkompetitive und -komparative Orientierungen bilden ein überraschend wichtiges Element von *Collaborative Governance*, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung (Jay 2012). Oftmals kommt es im Verlauf von Kooperationen zu politischen und organisatorischen Rivalitäten zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren und mit unterschiedlichen Funktionen. Solche Kaskaden sich wechselseitig verstärkender Abgrenzungs- und Kompetenzstreitigkeiten lassen sich zwar auch auf Unstimmigkeiten im Vorfeld der Gründung zurückführen, etwa auf grundlegend verschiedene Interessen und Profilierungsmotive. Erst im Vernetzungsprozess jedoch werden diese Kontroversen sichtbar und kommunizierbar.

*Autorität und Segregation:* Im Laufe von Kollaborationen vertiefen sich häufig die internen Autorisierungs- und Segregationstendenzen. Autorität entsteht durch die kollektive Zuschreibung von Handlungs-, Entscheidungs- und Interpretationskompetenzen (Purdy 2012). Entlang von Unterscheidungen zwischen ‚starken‘ und ‚schwachen‘ Kooperationsmitgliedern, zwischen ‚Vorreitern‘ und ‚Nachzüglern‘, zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Organisationen entwickelt sich *Collaborative Governance* zum Orientierungsfeld für den relativen Wert und die Rangposition der beteiligten Organisationen. Diese Autoritätszuschreibungen können außerdem durch Reputationseffekte über mehrere Interorganisationszusammenhänge hinweg grenzüberschreitend potenziert werden. Durch eine solche „governance by reputation“ (Schuppert 2010) geraten einzelne Schlüsselakteure in eine machtvolle Position.

*Schließungsprozesse:* Bei intern durch ‚Netzwerkknoten‘ oder ‚Subprojekte‘ differenzier-ten Kooperationen besteht in besonders ausgeprägter Weise die Neigung zu Schließungsprozessen. Diese formale oder informale Verselbständigung von Subnetzwerken und Teilclustern erzeugt in Netzwerken ein besonders Spannungsverhältnis. Einige Teilnehmer nutzen die Möglichkeit, durch Mehrfachmitgliedschaften gleichsam parasitäre Interaktionsnetzwerke zwischen den Netzwerkorganisationen aufzubauen und auf diese Weise

hochgradig informelle ‚closed shops‘ zu schaffen. Der politische Einfluss solcher „overlapping memberships“ (Galaskiewicz 1989) kann gar nicht überschätzt werden – die Vernetzung der Netzwerke hinterlässt in allen untersuchten Fällen Spuren und begünstigt die Bildung von Netzwerkeliten, ‚old boys networks‘ und ‚Insiderclubs‘. Zum einen gefährdet dies die Integration des Gesamtnetzwerks; zum anderen geraten Moderatoren und ‚network broker‘ in die Rolle von ‚Anwälten‘ und Interessenvertretern ihrer Teilprojekte. Für die Netzwerkteilnehmer kann dies jedoch auch Vorteile mit sich bringen, weil dies die Produktivität innerhalb solcher Subnetzwerke mobilisiert und zugleich über „structural holes“ Innovationspotentiale schafft (Provan/Lemaire 2012; Burt 2003).

Diese Ausprägungen einer „Netzwerkpolitik“ (Straßheim 2011) lassen sich auf das Spannungsverhältnis zwischen organisatorischen Partikularinteressen und Interorganisationsdynamiken zurückführen. Sydow hat bereits früh auf die Rolle von Mikropolitiken in interorganisatorischen Netzwerken hingewiesen und diese vor allem auf entsprechende Interessenkonstellationen in den Ursprungsorganisationen zurückgeführt: „Tatsächlich werden Interorganisationsbeziehungen, auch solche in strategischen Netzwerken, aus Organisationen [...] heraus entwickelt. Bereits dort sind sie ‚organisationaler Innenpolitik‘ (Ortmann) ausgesetzt. Die Gestaltung von Interorganisationsbeziehungen erfährt im weiteren Verlauf eine zusätzliche Politisierung, indem organisationale Innenpolitiken in interorganisationalen Verhandlungen aufeinandertreffen. Solche Spiele sind aus politischer Perspektive keine Pathologien, sondern notwendiges Element von Organisationen und Organisieren im Spannungsfeld von Beharrung und Bewegung.“ (Sydow 1992, S. 258)

Teubner spricht in diesem Zusammenhang von „sozialer Doppelattribution“ (Teubner 1992). Die Mehrfachzurechnung wird immer dort relevant, wo Mitteilungs-, Produktions-, Austausch- und Leistungsereignisse einerseits der Interaktion und Kommunikation zwischen einzelnen Personen oder Organisationen zugeschrieben, andererseits jedoch in Relation zu einem kollektiven Netzwerk- bzw. Kollaborationsgeschehen gesehen werden. *Collaborative Governance* eignet sich als Medium der Grenzüberschreitung, indem sie über den Umweg der Kollektivzurechnung bisher unverbundene Personen oder Organisationen in einen Austauschzusammenhang bringt, der selbst organisatorische oder netzwerkähnliche Formen annehmen kann. Sie zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie den Koordinationsmitgliedern die Möglichkeit eröffnen, die eigenen Handlungs- und Entscheidungsrelevanzen auf einen kollektiven Relevanzhorizont abzustimmen. Diese profitieren dann von einer über den Vernetzungszusammenhang zumindest vorübergehend hergestellten Fiktion einer gemeinsam geteilten Wirklichkeit. Die netzwerktypische Unterstellung eines „working consensus“ (Schneider 1994) mag dazu geführt haben, dass einige Autoren *Collaborative Governance* als grundsätzlich konsensbasiert auffassen. Aus einer organisations- und netzwerktheoretischen Perspektive scheint es aber plausibler, dass im Zusammenspiel über Ebenen hinweg tendenziell Enttäuschungen, Dissens und divergente Orientierungen sichtbar werden, die den Beteiligten die Gelegenheit zum Abgleich ihrer Erwartungen und zum Ausloten ihrer interorganisatorischen Positionierung geben. PPP und andere Arrangements weisen insofern ihre eigene „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck 2007) auf. Zugleich entstehen an solchen Punkten Konfliktpotentiale, weil die individuelle Interessenlage der jeweiligen Organisationsrepräsentanten mit der kollektiv hergestellten Erwartungskonstellation auf der Fokalebene der Netzwerke und Allianzen kollidieren: „A defining dimension of collaboration that captures both the potential dynamism and the frustration that is implicit in collaborative endeavors is the reality that partners share a dual identity: They maintain their

own distinct identities and organizational authority separate from (though simultaneously with) the collaborative identity. This reality creates an intrinsic tension between self-interest – achieving collaboration goals and maintaining an identity that is distinct from the collaborative – and a collective interest – achieving collaboration goals and maintaining accountability to collaborative partners and their stakeholders. [...] The creative tension between individual and collective interests is a recurring theme in much of the case research on collaboration.“ (Thomson/Perry 2006, S. 26)

In diesem ebenenübergreifenden Spannungsverhältnis liegt also ein wichtiger Mechanismus für Politisierungs- und Konfliktodynamiken, dessen Einfluss mit der Pluralisierung von Arrangements und der Ausbreitung von Mehrfachmitgliedschaften eher verstärkt werden dürfte. Bei *Collaborative Governance-Arrangements* handelt es sich um Formen politischer Koordination, über die soziale Aufmerksamkeiten und damit Interessen strukturiert, Gewissheiten und Vertrauen unterminiert, Definitions- und Machtverhältnisse neu geordnet, Politikprämissen verändert sowie Kontroll- und Kompetenzbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen etabliert werden (Straßheim 2011). Solche Netzwerkpolitiken sind nicht unbedingt ein Ausdruck von Pathologien oder Netzwerkversagen. Vielmehr handelt es sich um ein elementares Moment interorganisatorischer Koordination. Die „Doppelattribution“ (Teubner 1992) zwischen Individualkoordination und Kollektivkoordination wird auf der Interorganisationsebene gerade nicht organisatorisch überformt oder in einem irgendwie gearteten Konsens aufgelöst. Als latenter Widerspruch durchzieht sie vielmehr die kollektiven Handlungs- und Koordinationsprozesse, um regelmäßig die Form des Dissenses oder sogar Konflikts anzunehmen. Im Konflikt kommt das jedem Interorganisationszusammenhang eigene Spannungsverhältnis eines pluralen Beziehungsgefüges mit seinen Macht- und Gegenmachtstendenzen unmittelbar zum Ausdruck. Für die teilnehmenden Organisationen haben solche Konflikte dann Orientierungswert. Anhand der sichtbar werdenden Differenzen lassen sich Positionierungen und Wertungszusammenhänge ablesen, Identitäten und Zugehörigkeiten neu formieren, Relevantes und Irrelevantes voneinander abgrenzen und neue Legitimationsmuster erschließen. Unter den Bedingungen zunehmender Komplexität und angesichts von „wicked problems“ (Koppenjan/Klijn 2004; Rittel/Webber 1973) etablieren Formen von Collaborative Governance, so könnte man in Anlehnung an Mouffe (2007) formulieren, einen gemeinsamen Raum zur produktiven Umwandlung gesellschaftlicher Konflikte.

In intersektoralen und interorganisatorischen Beziehungen spiegeln sich nicht nur die vertikal über Ebenen hinweg bestehenden Interessendivergenzen ihrer Mitgliedsorganisationen; sie bilden darüber hinaus auch „pipes and prisms“ (Podolny 2001) für die Produktion und Reproduktion unterschiedlicher, horizontal auf der Vernetzungsebene existierender, potentiell konkurrierender institutioneller Logiken. Es handelt sich hierbei um einen weiteren Mechanismus des Wandels auf der metaorganisatorischen Ebene, der im Folgenden skizziert werden soll.

## 5. Konkurrierende Logiken: Die institutionelle Einbettung von Interorganisationsbeziehungen

In der jüngeren Forschung ist beobachtet worden, dass in der Pluralisierung, Politisierung und Problematisierung von *Collaborative Governance* auch konkurrierende Logiken oder Rationalitäten zum Ausdruck kommen – institutionelle Leitbilder, die über eine Vielzahl

von Arrangements hinweg den Optionsraum für die prinzipiell als angemessen wahrgenommenen Organisations- und Koordinationspraktiken beschränken (Bryson/Crosby/Middleton Stone 2006; Sack 2009). Sie definieren die ‚rules of the game‘ und bilden so selbst bei Auseinandersetzungen zwischen Akteuren jenen gemeinsamen Rahmen, der Dissens überhaupt erst möglich macht. Gerade in multisektoralen Zusammenhängen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere solcher Logiken aufeinandertreffen und so zu grundlegenden Konflikten über die Legitimität von Geltungs- und Entscheidungsansprüchen, von Wertungskriterien und Koordinationsprinzipien führen. Wo etwa in PPP die „Logik der Daseinsvorsorge“ mit der „Logik der Privatisierung“ kollidiert, da kommt es zu Interaktionsdilemmata, die nicht ohne weiteres im Modus des Verhandelns oder des Argumentierens aufgelöst werden können (Sack 2009, S. 283ff.). Dabei scheint es im Falle der PPP von der spezifischen Form der Koordination abzuhängen, welche dieser Logiken zur Ausprägung kommen und wie stark ihre jeweilige Gewichtung ist.

In der neueren neoinstitutionalistischen Organisations- und Netzwerkforschung spricht man im Anschluss an Friedland und Alford von „institutional logics“ (Friedland/Alford 1991; Thornton/Ocasio 2008; Thornton/Ocasio/Lounsbury 2012; Owen-Smith/Powell 2008). Sie beruhen auf historisch wandelbaren, kollektiv für gültig erachteten und wechselseitig erwarteten Organisations- und Interaktionskonventionen sowie den damit assoziierten Praktiken. Indem sie sich über Organisationsgrenzen hinweg in bestimmten Rollen und Kompetenzzuschreibungen (Sozialdimension), in Prozeduren und Skripten (Zeitdimension) sowie in Instrumenten und Fakten (Sachdimension) manifestieren, strukturieren sie Interorganisationsbeziehungen und werden durch diese (re)strukturiert. Die Forschung zu institutionellen Logiken stellt auch eine Reaktion auf die Strukturlosigkeit des Konzepts der Organisationsfelder dar – erst durch die Annahme organisationsübergreifend generalisierter Erwartungszusammenhänge lässt sich erklären, warum mit bestimmten Organisationsformen und -beziehungen ganz bestimmte Verhaltens- und Entscheidungsmuster einhergehen (Friedland/Alford 1991, S. 225).

Dieses Ko-Konstitutionsverhältnis zwischen Interorganisationsbeziehungen und Institutionen wird dort besonders deutlich, wo mehrere dieser Logiken aufeinandertreffen (Owen-Smith/Powell 2008; Bryson/Crosby/Middleton Stone 2006). Dann nämlich entstehen einerseits Freiräume für die Kombination und Variation bereits bestehender Logiken; zugleich jedoch öffnet sich hier neben der oben beschriebenen vertikalen Konfliktebene eine horizontale Konfliktebene:

„In settings where numerous logics reflect conflicting or incompatible demands, ambiguous identities and multiple networks offer room to maneuver. Still, the tensions that are generated by ambiguity, multiplicity, and contradiction can be daunting to individuals and organizations.“ (Owen-Smith/Powell 2008, S. 603) Die ‚institutionelle Komplexität‘, die aus der Koexistenz und Konkurrenz multipler institutioneller Logiken resultiert, wird neben den sich vertikal ausprägenden Mechanismen der Politisierung von Netzwerken als ein weiterer, horizontaler Mechanismus gesehen, der sowohl inkrementellen wie auch transformativen Wandel innerhalb und zwischen Interorganisationsarrangement erklären kann (Thornton/Ocasio/Lounsbury 2012, S. 164ff.).

Für PPP sind die Auswirkungen solcher horizontaler Konfliktkonstellationen mittlerweile mehrfach untersucht und spezifiziert worden. Jay (2012) hat etwa in einer Studie der Cambridge Energy Alliance, einer klimapolitischen PPP mit dem Ziel der Förderung und Entwicklung energieeffizienter Techniken in den USA, die Dualität zwischen einer „public service logic“ und einer „private service logic“ herausgearbeitet. Dabei stellt sich

heraus, dass zum einen das oben bereits erwähnte „performance paradox“, also das Aufeinandertreffen letztlich unvereinbarer Performanzprinzipien, unmittelbar durch die Strukturierungswirkung dieser beiden Logiken quer zu den in PPP agierenden öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Organisationen erklärt werden kann. Zum anderen weist Jay nach, dass dieses Performanzparadox zu eher inkrementellen Veränderungen, unintendierten Nebenfolgen und einer komplexen Ausdifferenzierung der internen Akteurskonstellation führt. Jooste und Scott (2009) gehen in ihrer Untersuchung den fördernden und hemmenden Faktoren für PPP-Organisationsfelder der Infrastrukturentwicklung im internationalen Vergleich (Südafrika, Korea und Kanada) und auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, national und transnational) nach. Dabei identifizieren sie eine Reihe von Faktoren, welche die Art der Beziehungskonstellation und die Modi der Interaktion beeinflussen. Dazu gehören – neben dem Vorhandensein zentraler Regulierungsinstanzen, der Konsistenz von PPP-Programmen und Regulierungsformen über verschiedene Sektoren hinweg, dem Anteil privater Consultants und Beratungsagenturen sowie dem Einfluss multinationaler Entwicklungsagenturen – auch institutionelle Logiken: Aus der Perspektive einer „logic of control“ geht es insbesondere um die Betonung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen, die Absicherung gegen Marktversagen und die Ausdifferenzierung von Review- und Regulierungsagenturen; die „logic of empowerment“ dagegen setzt auf die gleichmäßige Förderung staatlicher wie privater Initiativen und damit gegebenenfalls auch auf die Schaffung von marktfreundlichen Bedingungen. Nun lassen sich auf der inter- und transnationalen Ebene vermehrt „intermediaries“ beobachten, „information brokers, advisors, consultants, and watch-dog organizations“, die nicht nur auf Standardisierung, die Allokation von PPP-Normen und diverse Förderprogramme setzen, sondern eben auch auf die Vermittlung zwischen diesen institutionellen Logiken – eine transversale Reaktion auf Konflikte, die in einigen Fällen zur Fusion institutioneller Logiken und zu Anpassungsprozessen, in anderen Fällen jedoch zu Missverständnissen und heftigen Konflikten führt (Jooste/Scott 2009, S. 21). Weitere Studien verweisen auf andere Strategien des Netzwerkmanagements zur Vermittlung zwischen solchen konkurrierenden institutionellen Logiken, beispielsweise in IT PPP durch die Etablierung neuer Koordinationsroutinen und die Förderung interorganisatorischer Wissenstransfers (Marschollek 2011) oder etwa in öffentlich-privaten Weiterbildungs- und Beschäftigungsagenturen durch gezielte „institutional rhetorics“ und die Etablierung von „multiple representations“ in „leadership teams“ (Pache/Santos 2013). Dies sind erste Hinweise auf eine reflexive Mobilisierung solcher Organisations- und Managementformen, die der Bewältigung von Problemen dienen, welche mit der Kollision institutioneller Logiken verbunden sind.

Grundsätzlich bedarf diese Forschungsrichtung verstärkt der konzeptionellen wie empirischen Weiterentwicklung und der Auseinandersetzung mit ähnlichen Konzepten aus der Macht-, Netzwerk- und Konventionstheorie (Straßheim 2012; Diaz-Bone 2011), um Beliebigkeit bei der Bestimmung von institutionellen Logiken zu vermeiden und zugleich deren Entstehung und Ausdifferenzierung in unterschiedlichen Kontexten besser verstehen zu können. Schon jetzt scheint sich hier jedoch ein weiterer Ansatzpunkt für die Erklärung horizontaler Konflikte in Arrangements der *Collaborative Governance* abzuzeichnen.

## 6. Fazit

In der post-euphorischen Diskussion um *Collaborative Governance* geht es vermehrt um Tendenzen der Pluralisierung entsprechender Kooperationsformen, der Problematisierung und öffentlichen Kritik sowie der Politisierung durch Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebeneffekte. Damit erscheint es unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld intersektoraler und interorganisatorischer Beziehungen verändern wird. Der Beitrag hat hier primär konzeptionell angesetzt. Ziel war es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie relevante Ansätze zu identifizieren, auf ihren analytischen Mehrwert zu überprüfen und entsprechende Thesen zu entwickeln. Auf drei Ebenen – der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst, der Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen und der Ebene der metaorganisatorischen Strukturierung dieser Arrangements durch ihre Einbettung in institutionelle Logiken – lassen sich Wandlungsmechanismen identifizieren. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen – ihrer „multi-level-interrelatedness“ (Sydow u.a. 2012) – wären dann zumindest tentativ Aussagen über zukünftige Entwicklungen abzuleiten.

Zusammenfassend haben sich drei *Thesen* über Wandlungsmechanismen als konzeptionell plausibel erwiesen:

Erstens zeigen Prozessmodelle von Netzwerken und anderen Koordinationsformen, dass es sich um ‚nicht-ergodische‘ Systeme handelt, die sich nicht zufällig und unabhängig von Gründungsereignissen (‚triggering events‘) entwickeln, durch diese jedoch auch nicht vollständig determiniert sind. Allianzen und Partnerschaften können dann in diesem Sinne durch ‚Lock-in‘-Effekte gekennzeichnet sein, bei denen spezifische Problemlösungs- und Performanzvorstellungen für alle Beteiligten als unhinterfragbar gelten, selbst wenn es möglicherweise effektivere oder effizientere Lösungen gäbe; genauso oft sind jedoch Konflikt- und Krisenereignisse, parasitäre Cliquenbildung und Mikropolitiken zu beobachten.

Zur Erklärung der unterschiedlichen Verläufe muss zweitens die Ebene der Mitgliedsorganisationen einbezogen werden. *Collaborative Governance* bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen organisatorischen Partikularinteressen und Interorganisationsdynamiken. In dieser „Doppelattribution“ (Teubner 1992) liegt ein wichtiger Mechanismus für Politisierungs- und Konfliktodynamiken. Für die teilnehmenden Organisationen haben solche Konflikte dann Orientierungswert. Anhand der sichtbar werdenden Differenzen lassen sich Positionierungen und Wertungszusammenhänge ablesen, Identitäten und Zugehörigkeiten neu formieren, Machtverhältnisse etablieren und Legitimationsmuster erschließen. Diese Politisierungsdynamik dürfte durch die Pluralisierung von Arrangements und die Verbreitung von Mehrfachmitgliedschaften (‚overlapping memberships‘) eher noch verstärkt werden.

Drittens werden PPP und andere interorganisatorische Koordinationsformen auf der Makroebene durch institutionelle Logiken strukturiert. Diese beschränken den Optionsraum für die prinzipiell als angemessen wahrgenommenen Organisations- und Koordinationspraktiken. Gerade mit der Pluralisierung multisektoraler Beziehungen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere solcher Logiken aufeinandertreffen und so zu grundlegenden Konflikten über die Legitimität von Geltungs- und Entscheidungsansprüchen, von Wertungskriterien und Koordinationsprinzipien führen. In ersten empirischen Studien lässt sich nun eine reflexive Mobilisierung von Organisations- und Managementinstrumenten beobachten, die der Vermittlung zwischen institutionellen Logiken dienen. Vor diesem Hintergrund ist zwar zukünftig mit einer weiteren Pluralisierung und Politisierung

von Arrangements der *Collaborative Governance* zu rechnen – aber auch mit der Ausprägung neuer, reflexiver Modi der Problembewältigung.

## Anmerkung

- 1 Ich danke Detlef Sack für wertvolle Hinweise zu einer früheren Version. Dieser Beitrag basiert in Teilen auf Erkenntnissen aus *Straßheim* 2011.

## Literatur

- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2001: After the Network is Formed. Process, Power and Performance, in: *Mandell, Myrna P.* (Hrsg.), *Getting Results Through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy*, Westport/London: Quorum Books, S. 11-29.
- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2003: *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governements*, Washington (DC): Georgetown University Press.
- Brinkerhoff, Derick W./Brinkerhoff, Jennifer M.*, 2011: Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance, in: *Public Administration and Development*, 31, S. 2-14.
- Bryson, John M./Crosby, Barbara C./Middleton Stone, Melissa*, 2006: The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations. Propositions from the Literature, in: *Public Administration Review*, 66, S. 44-55.
- Burt, Ronald S.*, 2003: *Social Origins of Good Ideas*, Chicago.
- Diaz-Bone, Rainer* (Hrsg.), 2011: *Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Donahue, John D./Zeckhauser, Richard D.*, 2006: Public-Private-Collaboration, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Doz, Yves L./Olk, Paul M./Smith Ring, Peter*, 2000: Formation Processes of R&D Consortia. Which Path to Take? Where Does it Lead? in: *Strategic Management Journal*, 21, S. 239-266.
- Emerson, Kirk/Nabatchi, Tina/Balogh, Stephen*, 2011: An Integrative Framework for Collaborative Governance, in: *Journal of Public Administration Research*, 22, S. 1-29.
- Forrer, John/Kee, James Edwin/Newcomer, Kathryn E./Boyer, Eric*, 2010: Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question, in: *Public Administration Review*, 70, S. 475-484.
- Franck, Georg*, 2007: *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Friedland, Roger/Alford, R. Robert*, 1991: Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 232-263.
- Galaskiewicz, Joseph*, 1989: Interorganizational Networks. Mobilizing Action at the Metropolitan Level, in: *Perrucci, Robert/Potter, Harry* (Hrsg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and the Community Level*, New York: Aldine de Gruyter, S. 81-96.
- Greiner, Larry E.*, 1972: Evolution and Revolution as Organizations Grow, in: *Harvard Business Review*, 50, S. 37-46.
- Hardy, Cynthia*, 1996: Understanding Power. Bringing About Strategic Change, in: *British Journal of Management*, 7, S. 3-16.
- Huxham, Chris*, 2003: Theorizing Collaboration Practice, in: *Public Management Review*, 5, S. 401-423.
- Jay, Jason*, 2012: Navigating Paradox as a Mechanism of Change and Innovation in Hybrid Organizations, in: *Academy of Management Journal*, 56, S. 137-156.
- Jooste, Stephan F./Scott, W. Richard*, 2009: *Organizations Enabling Public Private Partnerships. An Organization Field Approach (Collaboratory for Research on Global Projects Working Paper Nr. 49)*, Stanford (CA).

- Kimberly, John R./Miles, Robert H.* (Hrsg.), 1980: *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation, and Decline of Organizations*, San Francisco u.a.: Jossey-Bass Publishers.
- Kohlmeyer, Klaus/Mauruszat, Regine/Seyfried, Erwin*, 2000: *Lokale und regionale Netzwerke in der GI Beschäftigung*, Berlin: FBAE.
- Koppenjan, Joop F.M./Klijn, Erik-Hans*, 2004: *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Krawchenko, Tamara/Stoney, Christopher*, 2011: Public Private Partnerships and the Public Interest. A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development, in: *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 2, S. 74-90.
- March, James G.*, 1991: Exploration and Exploitation in Organizational Learning, in: *Organization Science*, 2, S. 71-87.
- Marschollek, Oliver*, 2011: "Nobody wins, but nobody loses either". Understanding Different Institutional Logics in Public-Private Partnerships, Frankfurt a.M.
- McGuire, Michael*, 2006: Collaborative Public Management. Assessing What We Know and How We Know It, in: *Public Administration Review*, 66, S. 33-43.
- McGuire, Michael/Agranoff, Robert*, 2011: The Limitations of Public Management Networks, in: *Public Administration*, 89, S. 265-284.
- Miller, Kent D./Zhao, Meng/Clanton, Roger J.*, 2006: Adding Interpersonal Learning and Tacit Knowledge to March's Exploration-Exploitation Model, in: *Academy of Management Journal*, 49, S. 709-722.
- Mouffe, Chantal*, 2007: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- O'Leary, Rosemary/Blomgren Bingham, Lisa*, 2008: Surprising Findings, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Management Research, in: *O'Leary, Rosemary/Blomgren Bingham, Lisa* (Hrsg.), *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington (DC): Georgetown University Press, S. 255.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-281.
- Ortmann, Günther*, 2004: *Als Ob. Fiktionen und Organisationen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Owen-Smith, Jason/Powell, Walter W.*, 2008: Networks and Institutions, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks: Sage, S. 594-621.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2013: Embedded in Hybrid Contexts. How Individuals in Organizations Respond to Competing Institutional Logics, in: *Research in the Sociology of Organizations* (im Erscheinen).
- Podolny, Joel M.*, 2001: Networks as the Pipes and Prisms of the Market, in: *American Journal of Sociology*, 107, S. 33-60.
- Powell, Walter W./Grodal, Stine*, 2005: Networks of Innovators, in: *Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford: Oxford University Press, S. 56-85.
- Provan, Keith G./Lemaire, Robin M.*, 2012: Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks. Using Research to Inform Scholarship and Practice, in: *Public Administration Review*, 72, S. 638-648.
- Purdy, Jill M.*, 2012: A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes, in: *Public Administration Review*, 72, S. 109-117.
- Ring, Peter S./van den Ven, Andrew*, 1994: Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships, in: *Academy of Management Journal*, 19, S. 33-51.
- Rittel, Horst W.J./Webber, Melvin M.*, 1973: Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, 4, S. 155-169.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neubewertung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.



- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public-Private-Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Saz-Carranza, Angel/Vernis, Alfred*, 2006: The Dynamics of Public Networks. A Critique of Linear Process Models, in: *International Journal of Public Sector Management*, 19, S. 416-427.
- Schneider, Wolfgang Ludwig*, 1994: Intersubjektivität als kommunikative Konstruktion, in: *Fuchs, Peter/Göbel, Andreas* (Hrsg.), Der Mensch. Das Medium der Gesellschaft?, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Schuppert, Gunnar Folke* 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt a.M.: Campus.
- Straßheim, Holger*, 2011: Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch, Baden-Baden: Nomos.
- Straßheim, Holger*, 2013: Macht aus relationaler Perspektive. Netzwerk- und Konventionstheorien im Vergleich, in: *Brodocz, André/Hammer, Stefanie* (Hrsg.), Variationen der Macht, Baden-Baden: Nomos, S. 73-92.
- Straßheim, Holger*, 2013: Vernetzung als lokale Krisenstrategie? Perspektiven der interpretativen Governance- und Verwaltungsforschung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-138.
- Straßheim, Holger/Oppen, Maria*, 2006: Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung, Berlin: Edition Sigma
- Sydow, Jörg*, 2003: Dynamik von Netzwerkorganisationen. Entwicklung, Evolution, Strukturation, in: *Hoffmann, Werner H.* (Hrsg.), Die Gestaltung der Organisationsdynamik. Konfiguration und Evolution, Stuttgart: Schäfer-Poeschel, S. 327-356.
- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold/Müller-Seitz, Gordon/Lange, Knut*, 2012: Path Constitution Analysis. A Methodology for Understanding Path Dependence and Path Creation, in: *Business Research*, 5, S. 155-176.
- Teubner, Gunther*, 1992: Die vielköpfige Hydra. Netzwerke als kollektive Akteure zweiter Ordnung, in: *Krohn, Wolfgang/Küppers, Günther* (Hrsg.), Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 189-216.
- Teubner, Gunther*, 2004: Netzwerk als Vertragsverbund. Virtuelle Unternehmen, Franchising, Just-in-time in sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht, Baden-Baden: Nomos.
- Thomson, Anne Marie/Perry, James L.*, 2006: Collaboration Processes. Inside the Black Box, in: *Public Administration Review*, 66, S. 20-32.
- Thornton, Patricia H/Ocasio, William*, 2008: Institutional Logics, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), The Sage Handbook of Organizational Institutionalism, Thousand Oaks: Sage, S. 99-129.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury, Michael*, 2012: The Institutional Logics Perspective. Foundations, Research, and Theoretical Elaboration, Oxford: Oxford University Press.
- Voss, Jan-Peter*, 2007: Designs on Governance. Development of Policy Instruments and Dynamics in Governance. PhD thesis, Enschede: University of Twente, School of Management and Governance.
- Willems, Tom/Van Dooren, Wouter*, 2011: Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox, in: *International Review of Administrative Sciences*, 77, S. 505-530.

#### *Anschrift des Autors:*

Dr. Holger Straßheim, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft,  
Residenzschloss, 64283 Darmstadt,  
E-Mail: holger.strassheim@hu-berlin.de